

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

La reconnaissance des communautés culturelles en Région flamande

Amez, Frédéric

Published in:
C.D.P.K

Publication date:
2008

Document Version
le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for pulished version (HARVARD):

Amez, F 2008, 'La reconnaissance des communautés culturelles en Région flamande', *C.D.P.K*, p. 112-133.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

La reconnaissance des communautés culturelles en Région flamande

Frédéric AMEZ – Conseiller adjoint à la Chambre des représentants¹

— RÉSUMÉ

Le législateur flamand, en réformant en 2004 le régime des établissements publics chargés de la gestion du temporel des cultes, imposait également au Gouvernement d'établir des critères clairs pour la reconnaissance des communautés culturelles de base. L'arrêté du 30 septembre 2005 donne suite à cette demande. Son examen montre cependant qu'il est difficile de concilier l'objectivation de la reconnaissance avec à la fois le respect du cadre constitutionnel et la volonté d'éviter que les autorités publiques soutiennent des organisations ne répondant pas à des normes minimales de loyauté et d'intégration sociale.

— SAMENVATTING

Met de hervorming van 2004 van de publieke instellingen belast met het beheer van de temporeliën van de erediensten, legde de Vlaamse wetgever de Regering eveneens op om een lijst met duidelijke criteria voor de erkenning van de godsdienstige basisgemeenschappen van de erediensten op te stellen. Het besluit van 30 september 2005 heeft hieraan gevolg gegeven. Onderzoek van dit besluit toont evenwel aan dat de objectivering van de erkenning moeilijk te rijmen valt met, én het respect voor het grondwettelijk kader, én met de wil om te voorkomen dat de overheid organisaties steunt die niet aan de minimumnormen inzake loyaliteit en sociale integratie voldoen.

INTRODUCTION

La réforme de l'État de 2001 a transféré aux régions la compétence des fabriques d'église et des autres établissements chargés de la gestion du temporel des cultes.² Le législateur flamand s'est saisi de cette nouvelle compétence en adoptant le décret du 7 mai 2004 concernant l'organisation matérielle et le fonctionnement des cultes reconnus.³ Ce décret rationalise le régime des établissements publics chargés de la gestion du temporel des cultes. Il vise également à objectiver la reconnaissance des

communautés culturelles de base, locales ou provinciales, en demandant au Gouvernement flamand d'arrêter les critères et la procédure de reconnaissance qui faisaient défaut sous l'emprise de l'ancienne législation.⁴

Le fait que les communautés islamiques sont les principales concernées par les nouvelles reconnaissances rend la question particulièrement sensible sur le plan politique. Les déclarations musclées n'ont d'ailleurs pas manqué dans la presse, tant lors de l'élaboration du décret que lors de celle de son arrêté d'exécution.⁵ Les protections octroyées par la Constitution aux communautés culturelles

¹ L'auteur s'exprime à titre personnel.

² Loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés (*M.B.*, 3 août 2001).

³ Decreet van 7 mei 2004 betreffende de materiële organisatie en werking van de erkende erediensten (*M.B.*, 6 septembre 2004).

⁴ Décret du 7 mai 2004, art. 2, 65, 79, 115, 151, 187, 230.

⁵ M. ALMACI, « Niet meer, maar ook niet minder », *De Morgen*, 1^{er} février 2005 ; M. DANNEELS, « Integratieminister Keulen rekent op imams om integratie te versnellen », *Het Volk*, 17 novembre 2004 ; R. GUTIÉRREZ, « La Flandre encadre ses mosquées », *Le Soir*, 1^{er} février 2005 ; F.L., « Heet van de tong. Moslims willen zelf Nederlands in moskee », *De Morgen*, 25 février 2005 ; F.D.S., « Marino Keulen vernederlandst de moskeeën maar niet de liturgie », *Het Volk*, 7 février 2005 ; L. VAN IMPE, « De trendbreuk in het beleid van minister van inburgering Marino Keulen », *De Morgen*, 23 octobre 2004 ; K.V.E., « Inburgeringscursus voor imams.

laissaient toutefois supposer que les mesures d'exécution adoptées seraient finalement plus souples que ce que le monde politique avait annoncé. C'est finalement le 30 décembre 2005 que le Gouvernement flamand a adopté un arrêté établissant les critères de reconnaissance des communautés culturelles de base (locales ou provinciales).⁶ Après un rappel du cadre juridique général, la présente contribution propose une analyse de cet arrêté fort attendu.

PREMIÈRE PARTIE LE CADRE GÉNÉRAL

Chapitre premier *L'autonomie et la coopération des* *autorités fédérale et fédérées*

La loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de certaines compétences aux régions et aux communautés (*M.B.*, 3 août 2001) ne confie pas l'ensemble de la compétence des cultes aux régions. Outre les principes fondamentaux du régime des cultes, ancrés dans la Constitution, le législateur spécial réserve expressément à l'autorité fédérale les traitements et pensions des ministres des cultes, ainsi que la reconnaissance des cultes. Les régions ne deviennent compétentes que pour « les fabriques d'église et les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus ».⁷ Ce partage de compétences fait l'objet d'un rappel en section première. Une seconde section est ensuite consacrée aux mécanismes de coopération entre autorités fédérale et fédérées.

Section première *Le partage des compétences*⁸

§ 1^{er}. Les compétences fédérales

A. La reconnaissance des cultes

La compétence de reconnaître des cultes est expressément réservée à l'autorité fédérale par l'article 6, § 1^{er}, VIII, 6°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980. La notion de reconnaissance n'est cependant pas dénuée d'ambiguïté, puisqu'elle désignait, avant la modification du 13 juillet 2001, à la fois la reconnaissance d'une autorité représentative du culte concerné et celle des communautés culturelles locales ou provinciales et de leur circonscription territoriale. C'est par ces deux biais que l'État procédait jusqu'alors, de manière implicite, à la reconnaissance de nouveaux cultes. Dans une première lecture de la loi spéciale, la portée exacte de la réserve de compétence faite au profit de l'autorité fédérale n'est donc pas d'une grande limpidité. La reconnaissance d'un culte en tant que tel passe-t-elle par la seule reconnaissance de son autorité représentative ou doit-elle désormais prendre une forme plus explicite ? Cette reconnaissance comprend-elle également la reconnaissance des différentes communautés culturelles locales ou se limite-t-elle à la reconnaissance du culte en général ? Le lachisme du législateur spécial laisse place à des interprétations divergentes. Considérant qu'en 1999, la section Administration du Conseil d'État a pour sa part reconnu aux communautés le droit, pour l'exercice de leurs propres compétences (en l'occurrence l'organisation des

Voorstel Vlaams minister Marino Keulen », *De Tijd*, 25 octobre 2004 ; K. VIDAL, « Marino Keulen wilt stoomcursus maatschappijleer voor imams. Moslimexecutieve krijgt Vlaamse kamer », *De Morgen*, 7 décembre 2004 ; K. VIDAL, « Minister Keulen stelt forse voorwaarden voor financiering islam », *De Morgen*, 31 janvier 2005 ; W. WINCKELMANS, « Marino Keulen : 'Met Vlaams geld moet islam gewone godsdienst worden' », *Het Volk*, 1^{er} octobre 2005.

⁶ Besluit van de Vlaamse Regering houdende vaststelling van de criteria voor de erkenning van de plaatselijke kerk- en geloofsgemeenschappen van de erkende erediensten (*M.B.*, 16 décembre 2005).

⁷ Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, modifiée par la loi spéciale du 13 juillet 2001, art. 6, § 1^{er}, VIII, al. 1^{er}, 6°.

⁸ La présente section constitue un aperçu sommaire de la question. Pour un examen plus détaillé, il est renvoyé à F. AMEZ, « La répartition des compétences selon la loi spéciale et l'accord de coopération du 27 mai 2004 » in *Le financement des cultes et de la laïcité : comparaison internationale et perspectives*, ss la dir. de J.F. HUSSON, 2006, p. 103 à 122.

cours de religion dans l'enseignement officiel), de reconnaître un organe représentatif du culte autre que celui reconnu par l'autorité fédérale, l'imbroglio est complet.⁹

La section Législation du Conseil d'État apporte cependant un peu de clarté, par son avis concernant le projet de décret flamand relatif à l'organisation matérielle et au fonctionnement des cultes reconnus.¹⁰ Selon le Conseil d'État, c'est dans la reconnaissance d'une autorité représentative que se trouve le cœur de la compétence fédérale en matière de reconnaissance des cultes. Il considère que la reconnaissance d'un culte et la désignation d'une autorité représentative de celui-ci sont « indissolublement liées ». Une telle interprétation a le double mérite de donner un contenu précis à la compétence fédérale de reconnaître les cultes et de permettre une certaine cohérence des pouvoirs publics dans le choix de leurs interlocuteurs en matière culturelle. On s'étonne cependant que, loin de renier l'arrêt du 5 octobre 1999, le Conseil d'État y renvoie directement dans son avis. La section Législation semble ainsi se rallier à la thèse de la section Administration sur le point précis de l'organisation des cours de religion dans l'enseignement officiel, alors qu'elle la rejette dans tous les autres cas. Il est difficile de savoir sur quel argument se fonde une telle exception, si ce n'est les scrupules éprouvés en 2004 par la section Législation à renier la jurisprudence de la section Administration de 1999.

Cette interprétation est confirmée par l'accord de coopération du 27 mai 2004 entre l'autorité fédérale, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale en ce qui concerne la reconnaissance des cultes, les traitements et pensions des ministres des cultes, les fabriques d'église et les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus.¹¹ Selon son article 1^{er}, la reconnaissance d'un culte est « la décision de l'autorité fédérale qui reconnaît un culte », ainsi que l'adoption d'une législation spécifique fixant notamment les critères de reconnaissance, les moyens financiers nécessaires, ainsi que le subventionnement éventuel de l'organe représentatif. L'autorité fédérale se

voit reconnaître, outre la compétence de désigner l'organe représentatif du culte, celle d'élaborer toute la législation concernant cette désignation et le financement éventuel de l'organe concerné. Une telle législation est actuellement inexistante. Elle est toutefois appelée de ses vœux par la « Commission des sages » mise en place par le ministre de la Justice en 2005, et suggérée par le texte de l'accord de coopération.¹²

B. Les traitements et pensions des ministres des cultes

Le paiement des traitements et pensions des ministres des cultes incombe à l'État en vertu de l'article 181, § 1^{er}, de la Constitution. Depuis 1831, cette obligation est toutefois limitée aux ministres des cultes reconnus. La prise en compte des ministres du culte dans le cadre de l'application l'article 181, § 1^{er}, de la Constitution est ainsi la première conséquence de la reconnaissance. La compétence de l'autorité fédérale s'étend à tous les aspects de ces traitements et pensions.

Il appartient à l'autorité fédérale de définir la notion de ministre du culte. Il s'agit d'une notion purement civile, ne renvoyant à aucune terminologie religieuse particulière. Le ministre du culte n'est donc autre que la personne à laquelle l'autorité fédérale reconnaît cette qualité.¹³ Cette dernière n'est pas définie abstraitement, mais concrètement, au moyen de cadres de personnel. La liberté d'organisation dont jouissent les communautés culturelles en vertu de l'article 21 de la Constitution n'implique pas que les nominations auxquelles elles procèdent aient directement des conséquences pour les finances publiques. Les nominations décidées par l'autorité religieuse n'entraînent de conséquences financières pour l'État que dans la mesure où elles sont reconnues par lui. Le cadre des ministres du culte est ainsi le fruit de deux actes parallèles et concordants, émanant, l'un, de l'autorité religieuse et, l'autre, de l'autorité civile.

L'autorité fédérale est également compétente pour déterminer le montant des traitements et pensions alloués

⁹ C.E., 5 octobre 1999, *R.W.*, 2000, col. 1093, note R. TORFS, et *R.B.D.C.*, 2000, p. 327 à 348, note L.L. CHRISTIANS.

¹⁰ C.E., avis n° 36.134/3, *St. Vl. Parl.*, n° 2100/1 (2003-2004), p.131.

¹¹ Accord de coopération du 27 mai 2007 entre l'autorité fédérale, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale en ce qui concerne la reconnaissance des cultes, les traitements et pensions des ministres des cultes, les fabriques d'église et les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus (*M.B.*, 14 juin 2004).

¹² A. OVERBEKE, « Eén huis met vele kamers. De financiering van de erkende erediensten in het samenwerkingsakkoord van 27 mei 2004 », *C.D.P.K.*, 2007, p. 103 et 104; SPF JUSTICE, *Le financement par l'État fédéral des ministres des cultes et des délégués du conseil central laïque. Rapport de la Commission des sages*, p. 146 à 149.

¹³ V. CRABBE et F. SONCK, « Les traitements des ministres du culte en Belgique », *Res Publica*, 1963, p. 80.

aux ministres des cultes.¹⁴ Cette compétence ne se limite pas aux seuls traitements et pensions, mais s'étend à l'ensemble des avantages sociaux dont peuvent bénéficier les ministres des cultes. Si les traitements et pensions constituent une compétence réservée de l'autorité fédérale en raison des termes mêmes de la loi spéciale du 8 août 1980, les autres aspects de leur statut relèvent de cette même autorité en vertu de sa compétence résiduaire. Cette compétence trouve à s'exercer dans les limites fixées par les articles 21 et 181, § 1^{er}, de la Constitution, qui confèrent aux ministres des cultes un statut *sui generis*.¹⁵

§ 2. Les compétences fédérées

Selon les termes de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, les régions sont compétentes en matière de fabriques d'église et d'établissements chargés de la gestion du temporel des cultes. L'article 6, § 1^{er}, VIII, 6°, de la loi spéciale est toutefois une disposition en trompe-l'œil. D'une part, cette compétence n'est pas exercée par les seules régions. D'autre part, les fabriques d'église et autres établissements publics chargés de la gestion du temporel du culte ne sont pas la seule compétence par laquelle les collectivités fédérées peuvent intervenir dans le régime des cultes.

A. Les autorités compétentes

Contrairement au libellé de la loi spéciale, les autorités compétentes en matière d'établissements publics chargés de la gestion du temporel des cultes ne sont pas uniquement les autorités régionales. Depuis le 1^{er} janvier 2005, c'est la Communauté germanophone qui est compétente à l'égard des établissements sis en région de langue allemande.¹⁶ Les autorités compétentes en matière d'établissements publics chargés de la gestion du temporel des

cultes sont donc au nombre de quatre. La Région de Bruxelles-Capitale est compétente à l'égard des établissements sis en Région bruxelloise. La Région wallonne est compétente à l'égard des établissements de la région de langue française. Les communautés flamande et germanophone sont respectivement compétentes pour les établissements de la région de langue néerlandaise et de la région de langue allemande. Chacune de ces collectivités est compétente à l'égard des seuls établissements dont la circonscription territoriale est entièrement inscrite dans la région linguistique correspondante. Les établissements dont la circonscription territoriale s'étend sur plusieurs régions linguistiques échappent à la compétence des régions et des communautés.¹⁷

B. Les compétences directement liées au régime des cultes

La Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale, la Communauté flamande et la Communauté germanophone sont compétentes pour élaborer la législation organique des établissements publics chargés de la gestion du temporel des cultes. Ceci recouvre notamment leur composition, leur organisation, leur fonctionnement, leur financement et leur contrôle. Aux termes de l'accord de coopération du 27 mai 2004, elles sont également compétentes pour la reconnaissance¹⁸ des communautés culturelles de base, et de leur circonscription territoriale, ainsi que pour l'élaboration d'une législation relative à cette reconnaissance. C'est donc bien aux régions qu'il incombe, dans chaque cas particulier, de décider de la reconnaissance d'une collectivité culturelle.¹⁹

La Région de Bruxelles-Capitale s'est saisie de cette compétence par les ordonnances des 18 juillet 2002 et 19 février 2004.²⁰ La Communauté germanophone a adopté le 20 décembre 2004 un décret organisant la tutelle administrative ordinaire sur les communes de la région de

¹⁴ Loi du 2 août 1974 relative aux traitements des titulaires de certaines fonctions publiques, des ministres des cultes et des délégués du Conseil central laïque (*M.B.*, 19 août 1974).

¹⁵ P. DE POOTER, *De rechtspositie van erkende erediensten en levensbeschouwingen in Staat en maatschappij*, 2003, p. 316 à 318.

¹⁶ Décret du 27 mai 2004 relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés (*M.B.*, 16 juin 2004).

¹⁷ C.E., avis n° 36.134/3, *St. Vl. Parl.*, n° 2100/1 (2003-2004), p. 133.

¹⁸ L'accord de coopération utilise le terme « établissement » qui est impropre, puisque c'est à l'autorité religieuse seule qu'il appartient d'établir une communauté religieuse. Les pouvoirs publics n'ont que la compétence de la reconnaître.

¹⁹ A. OVERBEEKE, « Een huis met vele kamers. De financiering van de erkende erediensten in het samenwerkingsakkoord van 27 mei 2004 », *C.D.P.K.*, 2007, p. 105.

²⁰ Ordonnance du 18 juillet 2002 portant diverses réformes en vertu de la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et aux communautés (*M.B.*, 7 août 2002) ; ordonnance du 19 février 2004 portant modification du décret impérial du 30 septembre 1809 concernant les fabriques d'église (*M.B.*, 18 mars 2004).

langue allemande²¹ et le 30 janvier 2006, un décret modifiant la loi du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes.²² La Communauté flamande a quant à elle adopté le 7 mai 2004 un décret réformant l'ensemble du régime des établissements publics chargés de la gestion du temporel des cultes.²³ Seule la Région wallonne n'a pas encore exercé sa compétence législative, même si certaines initiatives y ont également été prises en ce sens.²⁴

C. Les compétences concernant indirectement le régime des cultes

Les collectivités fédérées disposent de compétences qui, pour n'être pas directement liées au régime des cultes, n'en concernent pas moins les relations concrètes entretenues entre les pouvoirs publics et les communautés culturelles.

Les communautés sont, depuis le 1^{er} janvier 1988, compétentes en matière d'enseignement. Dans ce cadre, il leur incombe de pourvoir à la concrétisation de l'article 24, § 3, alinéa 2, de la Constitution, qui reconnaît à tout élève soumis à l'obligation scolaire le droit à une éducation morale ou religieuse.

Les régions n'assument aucune obligation en matière d'entretien des édifices culturels en tant que tels (à l'exception de la Région de Bruxelles-Capitale, intervenant dans le cadre des compétences provinciales), mais elles sont bien compétentes en matière de monuments et sites.²⁵ Elles sont souvent appelées à intervenir dans l'entretien des édifices culturels classés. La législation régionale relative aux monuments et sites a donc en pratique une influence importante sur l'entretien et la rénovation de bon nombre de lieux de culte.

Enfin, la fiscalité régionale peut exercer, elle aussi, une influence sur le régime des cultes, et plus particulièrement sur celui des lieux de cultes. Les régions sont,

depuis le 1^{er} janvier 2002, compétentes pour la détermination du précompte immobilier.²⁶ L'exonération de précompte dont bénéficient les bâtiments affectés au culte relève depuis lors également de leur compétence.²⁷

Section 2 La coopération

§ 1^{er}. La coopération obligatoire

Les collectivités fédérées ne sont compétentes qu'à l'égard des établissements publics chargés de la gestion du temporel du culte dont la circonscription territoriale est entièrement inscrite dans la région linguistique correspondante. Les établissements dont la circonscription territoriale s'étend sur plusieurs régions linguistiques échappent à la compétence des régions et de la Communauté germanophone. Cette situation appelle deux observations. Premièrement, la reconnaissance de nouvelles communautés culturelles de base réparties sur plusieurs régions linguistiques et l'érection d'un établissement public chargé de la gestion de leur temporel devient techniquement impossible, faute d'autorité compétente. Deuxièmement aucune autorité n'est compétente pour exercer la tutelle sur les établissements trans-régionaux existants, ni pour les financer, ni pour modifier la législation qui leur est applicable.

Afin de pallier cet inconvénient, le législateur spécial du 13 juillet 2001 a inséré une disposition spécifique dans la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980. L'article 92bis, § 2, h, dispose que les régions doivent « en tout cas » conclure un accord de coopération relatif aux « fabriques d'église et établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus, dont l'activité dépasse les limites d'une région ». Quoique obligatoire, cet accord n'est pas conclu à ce jour.

²¹ Dekret zu Regelung der gewöhnliche Verwaltungsaufsicht über die Gemeinden des Deutsches Sprachgebiets (*M.B.*, 18 mars 2005).

²² Dekret zu Abänderung des Gesetzes vom 4. März 1870 über die Weltliche Güter der Kulte (*M.B.*, 28 mars 2006).

²³ Decreet van 7 mei 2004 betreffende de materiële organisatie en werking van de erkende erediensten (*M.B.*, 6 septembre 2004).

²⁴ Pour un aperçu de l'ensemble des initiatives régionales en matière de temporel des cultes, voir C. SÄGESSER, « Le temporel des cultes depuis sa régionalisation », *C.H. CRISP*, 2007, n° 1968.

²⁵ Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, art. 6, § 1^{er}, I, 1° et 7°.

²⁶ Loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions (*M.B.*, 17 janvier 1989), art. 3, al. 1^{er}, 5°, et art. 4; M. BOURGEOIS, G. VANDER STICHELE, M. VERDONCK, « Le refinancement des communautés et l'extension de l'autonomie fiscale des régions: aspects juridiques et économiques », *A.P.T.*, 2001, p. 235, § 2.

²⁷ CIR 1992, art. 12.

§ 3. La coopération facultative

A. L'accord de coopération du 27 mai 2004

Si l'accord de coopération imposé aux régions par la loi spéciale du 8 août 1980 n'est pas encore conclu, l'autorité fédérale et les régions ont par contre conclu un accord de coopération auquel le législateur spécial ne les contraignait pourtant pas, même si le bon sens les y invitait fermement.

Le démembrement de la compétence du régime des cultes comporte le risque de voir l'autorité fédérale et les autorités fédérées prendre des décisions peu harmonieuses, voire contradictoires, en exerçant séparément leurs compétences à l'égard de la même situation. La création d'une communauté culturelle par l'autorité religieuse doit désormais faire l'objet de deux reconnaissances distinctes. L'autorité régionale doit créer un établissement public chargé de la gestion du temporel ; l'autorité fédérale doit y affecter une place de ministre du culte. Des décisions contradictoires feraient émerger des communautés culturelles dotées d'un ministre du culte mais dénuées d'établissement public chargé de la gestion de leur temporel, ou inversement.

L'accord de coopération du 27 mai 2004 entre l'autorité fédérale, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale en ce qui concerne la reconnaissance des cultes, les traitements et pensions des ministres des cultes, les fabriques d'église et les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus vise à éviter ces contradictions en coordonnant les décisions de l'autorité fédérale et des autorités régionales. Deux observations s'imposent toutefois.

D'abord, l'accord de coopération est conclu entre les autorités fédérale et régionales. La Communauté germanophone n'y est pas partie, malgré la compétence qu'elle exerce désormais en matière d'établissements publics chargés de la gestion du temporel des cultes.

Ensuite, l'accord n'a pas reçu l'assentiment des assemblées législatives concernées. La question de savoir si cet assentiment est nécessaire pour que l'accord produise ses effets est controversée. Nécessitent une approbation par la loi ou par le décret, les accords de coopération

portant sur des matières réglées par loi ou par décret, les accords pouvant grever le budget de la collectivité concernée, ainsi que les accords liant les Belges individuellement.²⁸ L'accord de coopération du 27 mai 2004 concerne effectivement des matières en partie réglées par voie législative. Mais il ne modifie en rien la législation existante. Même s'il les décisions qu'il vise ont des conséquences budgétaires, celles-ci ne découlent pas de l'accord lui-même, puisqu'il ne préjuge pas des décisions qui seront prises et que chaque partie conserve son autonomie. Enfin, l'article 3 semble imposer aux organes représentatifs des cultes un comportement déterminé en leur enjoignant d'introduire les demandes de reconnaissance des communautés culturelles de base auprès des autorités régionales, et les demandes d'adaptation du cadre des ministres du culte auprès de l'autorité fédérale. Mais il ne s'agit pas de dispositions nouvelles. Il s'agit d'une conséquence directe de la répartition des compétences établie par le législateur spécial. On peut dès lors partager l'analyse du ministre de la Justice qui, dans sa réponse à une question posée au Sénat par Mme M. De Schamphelaere, estime que l'accord de coopération du 27 mai 2004 ne nécessite pas d'assentiment législatif.^{29 30}

B. La procédure d'information et de concertation

L'accord de coopération du 27 mai 2004 prévoit une information réciproque des autorités fédérale et régionales, ainsi que la mise en place d'un organe spécifique de concertation.

1. L'information

Lorsque l'autorité fédérale est saisie d'une demande de reconnaissance d'un culte, elle en informe les gouvernements régionaux. Ceux-ci disposent de quatre mois pour remettre un avis.³¹ Les avis des gouvernements régionaux ne sont pas contraignants. Une fois la décision de l'autorité fédérale arrêtée, les gouvernements régionaux en sont informés.³²

Lorsqu'une région est saisie d'une demande de reconnaissance d'une communauté par l'organe représen-

²⁸ Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, art. 92bis.

²⁹ *Quest. et Rép., Sénat*, n° 3-90 (2006-2007), question n° 3-7915 du 24 avril 2007 de Mme Mia De Schamphelaere, p. 10436 et 10437.

³⁰ *Contra* : A. OVERBEEKE, « Een huis met vele kamers. De financiering van de erkende erediensten in het samenwerkingsakkoord van 24 mei 2004 », *C.D.P.K.*, 2007, p. 100.

³¹ Accord de coopération du 27 mai 2004, art. 2, al. 1^{er}.

³² Accord de coopération du 27 mai 2004, art. 2, al. 2.

taf d'un culte, elle en informe l'autorité fédérale, qui dispose de quatre mois pour remettre un avis, qui n'est en principe pas contraignant (voir *infra*).³³

En ce qui concerne la fixation du cadre des ministres des cultes, il incombe aux organes représentatifs des cultes de remettre, avant le 15 décembre de l'année précédant l'année au cours de laquelle le budget est établi, une demande de modification à l'autorité fédérale. Cette dernière demande l'avis des gouvernements régionaux, qui disposent de quatre mois pour répondre. La décision de l'autorité fédérale relative au cadre des ministres des cultes est transmise pour information aux autorités régionales.

2. La concertation

L'avis de l'autorité fédérale quant à la reconnaissance d'une communauté culturelle locale par l'autorité régionale n'est, en principe, pas contraignant. Toutefois, s'il s'agit d'un avis négatif fondé sur des motifs relevant de la sécurité de l'État ou de l'ordre public, il suspend la procédure de reconnaissance.³⁴ C'est le seul cas dans lequel la coordination entre les décisions fédérale et régionale est réellement assurée.³⁵ Dans tous les autres cas, la concertation entre l'autorité fédérale et les régions a lieu au sein d'une commission composée d'un représentant de chaque gouvernement et présidée par le représentant du ministre de la Justice.³⁶ Si l'accord de coopération prévoit que chaque partie peut demander l'examen par cette commission de toute question relative à la politique des cultes, il est muet quant à la force juridique de ses décisions. Il faut considérer que la commission ne constitue rien d'autre qu'un lieu de rencontre entre les représentants des différents gouvernements et ne dispose que d'une compétence consultative.³⁷

Chapitre 2

La réforme flamande des établissements publics chargés de la gestion du temporel des cultes

Avec le décret du 7 mai 2004, la Communauté flamande a opéré une large réforme du régime des établissements publics chargés de la gestion du temporel des cultes. Il ne s'agit pas ici de procéder à un examen approfondi de ce décret, mais seulement d'en rappeler les lignes de forces.³⁸

Section première

L'uniformisation des normes

Le premier aspect de la réforme du 7 mai 2004 est d'ordre formel. L'ancienne législation relative aux établissements publics chargés de la gestion du temporel des cultes se caractérisait par son hétérogénéité. Les fabriques d'église du culte catholique étaient régies par le décret impérial du 30 décembre 1809, dont la nature législative était admise.³⁹ Les établissements publics chargés de la gestion du temporel des autres cultes reconnus étaient organisés par voie réglementaire. Depuis l'entrée en vigueur du décret flamand, tous les établissements publics chargés de la gestion du temporel des cultes en Région flamande sont organisés par voie légale. Seule la reconnaissance de nouveaux établissements doit avoir lieu par arrêté. Une fois cette reconnaissance intervenue, l'établissement concerné est soumis aux dispositions du décret quant à sa composition, son organisation, son fonctionnement, son financement et son contrôle.

Du point de vue du contenu, le législateur a cependant donné la préférence à la continuité. La terminologie existante est généralement conservée. Le temporel des

³³ Accord de coopération du 27 mai 2004, art. 3, al. 1^{er}.

³⁴ Accord de coopération du 27 mai 2004, art. 3, al. 3.

³⁵ A. OVERBEEKE, « Één huis met vele kamers. De financiering van de erkende erediensten in het samenwerkingsakkoord van 27 mei 2004 », *C.D.P.K.*, 2007, p. 114.

³⁶ Accord de coopération du 27 mai 2004, art. 5.

³⁷ A. OVERBEEKE, « Één huis met vele kamers. De financiering van de erkende erediensten in het samenwerkingsakkoord van 27 mei 2004 », *C.D.P.K.*, 2007, p. 109.

³⁸ Pour un examen plus approfondi, voir : F. AMEZ, « Les établissements publics chargés de la gestion du temporel des cultes en Région flamande », *C.D.P.K.*, 2005, p. 293 à 315 ; A. OVERBEEKE, « Le nouveau décret flamand sur le régime des cultes : quelques réflexions » in *Le financement des cultes et de la laïcité : comparaison internationale et perspectives*, ss la dir. de J.F. Husson, 2006, p. 123 à 130 ; A. OVERBEEKE, « Nieuw Vlaams eredienstenrecht. Een bespreking van het Vlaamse eredienstendecreet van 7 mei 2004 in het licht van de organisatieautonomie van de godsdienstige gemeenschappen », *T.B.P.*, 2007, p. 67 à 104.

³⁹ H. VLIJBERGH, « Du caractère législatif du décret impérial du 30 décembre 1809 organique des fabriques d'églises », *Ann. dr. et sc. pol.*, 1951, p. 411 à 422.

communautés catholiques et orthodoxes est géré par une fabrique d'église (ou, en ce qui concerne les diocèses catholiques, par une fabrique cathédrale). Le temporel des communautés protestantes et israélites est géré par un conseil d'administration et celui des communautés islamiques par un comité. Le seul changement concerne les paroisses anglicanes, dont le temporel autrefois géré par un conseil d'administration l'est désormais par une fabrique d'église. La distinction entre cultes organisés sur base communale (protestantisme, anglicanisme, judaïsme), et cultes organisés sur base provinciale (islam, orthodoxie) est conservée également. Le culte catholique conserve la particularité d'être organisé à deux niveaux : communal pour les paroisses, provincial pour les diocèses.

Section 2

L'organisation, la composition et le fonctionnement des établissements

L'organisation, la composition et le fonctionnement des établissements publics chargés de la gestion du temporel des cultes restent formellement soumis à des dispositions distinctes selon le culte concerné. Le contenu de ces dispositions tend cependant à l'uniformisation, même si celle-ci n'est pas complète.

Le décret crée aussi un nouveau type d'établissements : l'administration centrale du culte. Plusieurs voix s'étaient élevées pour réclamer une fusion des fabriques d'église catholiques de manière à réduire leur nombre à une par commune. Les autorités religieuses étaient toutefois attachées au principe d'une fabrique d'église par paroisse.⁴⁰ La solution de compromis du législateur est le maintien des institutions existantes et la création, dans les communes (pour les cultes catholique, protestant, anglican et israélite) ou dans les provinces (pour les cultes orthodoxe et islamique) où il existe au moins quatre communautés reconnues d'un même culte, d'une administration centrale. Celle-ci est chargée de coordonner les relations entre les établissements qui en font partie et les pouvoirs publics correspondants.

§ 1^{er}. La composition

A. Les établissements de base

Les règles relatives à la composition tendent à l'uniformité, sans toutefois l'atteindre complètement. Le ministre du culte responsable de la communauté est membre de plein droit de l'établissement chargé de la gestion du temporel. Les autres membres sont en règle générale cinq membres élus parmi les fidèles,⁴¹ mais ce principe appelle plusieurs exceptions. Les fabriques d'église du culte catholique sont composées de membres non pas élus, mais cooptés.⁴² Les conseils d'administration des communautés israélites sont composés de six membres élus.⁴³ Les fabriques cathédrales du culte catholique sont composées de deux ministres du culte (l'évêque et le curé de la paroisse) ainsi que de sept membres nommés par l'évêque.⁴⁴ Deux fabriques d'église anglicanes – celles de Tervueren et d'Ypres – jouissent d'un régime dérogatoire.⁴⁵ Considérant l'importance numérique des fabriques d'église du culte catholique, la cooptation reste donc *de facto* la règle générale de désignation des membres des établissements publics chargés de la gestion du temporel des cultes, contrairement à ce que laisse paraître le décret.

B. Les administrations centrales

L'administration centrale du culte est composée, d'une part, de représentants des établissements qui en font partie et, d'autre part, d'un délégué de l'organe représentatif du culte. L'administration centrale protestante comprend deux représentants de l'organe représentatif du culte, afin de garantir l'équilibre entre les différentes tendances du protestantisme en Belgique.⁴⁶ Cette mesure est étendue aux administrations centrales israélites et islamiques, sans que le législateur s'en explique.⁴⁷ La présence d'un représentant de l'organe représentatif du culte ne se justifie que pour les cultes hiérarchiquement

⁴⁰ F. JUDO, « De hervorming van de kerkfabrieken en haar constitutionnele grenzen », *T.B.P.*, 2001, p. 367 à 374; R. VAN HERCK, « De kerkfabriek, een vergeten bestuur? Op weg naar een hedendaagse structuur en een nieuw toezicht », in *Liber amicorum Jos Troosters*, 2000, p. 100 à 109.

⁴¹ Décret du 7 mai 2004, art. 82, 126, 191 et 236.

⁴² Décret du 7 mai 2004, art. 8.

⁴³ Décret du 7 mai 2007, art. 154.

⁴⁴ Décret du 7 mai 2007, art. 67.

⁴⁵ Décret du 7 mai 2007, art. 276 ; arrêté royal du 25 mai 1928 ; arrêté royal du 7 janvier 1998.

⁴⁶ Décret du 7 mai 2007, art. 90.

⁴⁷ Décret du 7 mai 2007, art. 178 et 257.

organisées. Pour les cultes dépourvus de structure hiérarchique, comme le protestantisme, le judaïsme ou l'islam, la présence d'un délégué de l'organe représentatif n'a guère de sens.

§ 2. L'organisation

Chaque établissement public chargé de la gestion du temporel du culte élit parmi ses membres un président, un secrétaire et un trésorier. Ces fonctions ne sont pas cumulables.⁴⁸ Le président et le secrétaire sont chargés de la représentation judiciaire et extra-judiciaire de l'établissement.⁴⁹ Le trésorier est chargé d'établir les projets de budget et les plans financiers pluriannuels, ainsi que de la tenue de la comptabilité et des opérations de trésorerie.⁵⁰ La fabrique cathédrale constitue la seule exception à ce mode d'organisation, puisque les différentes fonctions ne sont pas attribuées par élection, mais par décision de l'évêque, qui est de plein droit président.⁵¹ Même s'il s'agit sans doute d'un oubli du législateur, un cumul des fonctions de secrétaire et de trésorier est permis au sein de la fabrique cathédrale.⁵²

L'organisation des administrations centrales est comparable à celui des établissements de base. Le président est élu parmi les représentants de ces derniers. Le secrétaire est élu parmi l'ensemble des membres. Cette fonction peut donc échoir au représentant de l'organe représentatif du culte ou à l'expert, contrairement à la présidence. L'administration centrale ne dispose pas de trésorier.⁵³

Section 3 *Le contrôle des établissements*

Le contrôle des établissements publics chargés de la gestion du temporel des cultes est assuré par trois mécanismes de tutelle. Outre un mécanisme de tutelle générale sur les actes de ces établissements, il existe une tutelle

coercitive sur leurs membres, ainsi que, pour certains de leurs actes, une tutelle spéciale.

§ 1^{er}. La tutelle générale

La tutelle générale sur les actes des établissements publics chargés de la gestion du temporel des cultes comporte une tutelle en suspension et une tutelle en annulation. La tutelle en suspension peut être exercée par le gouverneur de la province à l'égard de tout acte illégal ou blessant l'intérêt général. Elle peut également être exercée par le collège échevinal, à l'égard des actes des établissements locaux, ou par la députation permanente, à l'égard des établissements provinciaux, lorsque les intérêts de la commune ou de la province sont en cause.⁵⁴ La tutelle en annulation est exercée dans tous les cas par le Gouvernement flamand.⁵⁵

§ 2. La tutelle coercitive

Alors que la tutelle générale vise à empêcher un acte d'un établissement public chargé de la gestion du temporel du culte de sortir ses effets, la tutelle coercitive vise au contraire à pallier une abstention illicite. Lorsque qu'un établissement s'abstient de poser un acte alors qu'il en a l'obligation, il appartient au gouverneur de la province d'envoyer, après mise en demeure, un ou plusieurs commissaires prendre, à la place des membres de l'établissement concerné et à leur frais, toute mesure nécessaire au respect de la légalité.⁵⁶

§ 3. La tutelle spéciale

Certains actes des établissements publics chargés de la gestion du temporel du culte doivent faire l'objet d'une approbation spéciale de la part de l'autorité de tutelle.

Le plan financier pluriannuel et les modifications y apportées doivent être approuvées par l'autorité respon-

⁴⁸ Décret du 7 mai 2004, art. 12, 92, 128, 164, 200 et 243.

⁴⁹ Décret du 7 mai 2007, art. 15, 95, 131, 167, 203 et 246.

⁵⁰ Décret du 7 mai 2004, art. 14, 94, 130, 166, 202 et 245.

⁵¹ Décret du 7 mai 2004, art. 68 et 69.

⁵² Décret du 7 mai 2004, art. 12.

⁵³ Décret du 7 mai 2004, art. 28, 108, 144, 180, 216 et 259.

⁵⁴ Décret du 7 mai 2004, art. 58, § 1^{er}, 72, § 2, 223, § 2, et 266, § 2.

⁵⁵ Décret du 7 mai 2004, art. 59, 73, 224 et 267.

⁵⁶ Décret du 7 mai 2004, art. 63, 77, 228 et 264.

sable pour le financement de l'établissement, soit le conseil communal ou le conseil provincial, selon le cas.⁵⁷ Le cas échéant, le refus d'approbation doit être confirmé par le gouverneur de la province. La décision du gouverneur est susceptible d'un recours devant le Gouvernement flamand.⁵⁸

Le budget fait l'objet d'un contrôle marginal par le conseil communal ou le conseil provincial, selon le cas. Celui-ci vérifie la conformité du budget au plan financier pluriannuel. Si la contribution de la commune ou de la province dépasse ce qui est prévu dans le plan financier pluriannuel, le conseil peut ramener cette contribution à celle prévue, sans toutefois pouvoir diminuer les dépenses nécessaires à la célébration du culte.⁵⁹

Enfin, la décision d'un établissement public chargé de la gestion du temporel du culte d'accepter un legs peut faire l'objet d'un recours auprès du Gouvernement flamand par tout tiers intéressé. Il appartient alors au Gouvernement d'accepter, de refuser ou de diminuer le legs.⁶⁰

Section 4

Les autres aspects de la réforme

La réforme de 2004 procède encore à un certain nombre d'adaptations du régime des établissements publics chargés de la gestion du temporel du culte en matière de gestion des biens et de finances.

§ 1^{er}. La gestion des biens

La gestion des biens fait l'objet d'une importante rationalisation, notamment en ce qui concerne les fabriques d'église du culte catholique. Le principe de base, posé par l'article 34 du décret du 7 mai 2004, est que l'établissement public chargé de la gestion du temporel du culte est compétent pour l'ensemble des actes d'administration et de disposition relatifs aux biens lui appartenant ou affectés au culte.

Les établissements publics chargés de la gestion du temporel du culte peuvent disposer librement de leur patrimoine privé, s'ils en ont un. L'obligation de emploi à laquelle ils étaient soumis en cas de vente d'un bien propre est abolie, mais est censée être compensée par le

contrôle de tutelle exercé par la commune ou la province, selon le cas.

Les biens affectés au culte appartiennent de ce fait au domaine public. Les pouvoirs de l'établissement public chargé de la gestion du temporel du culte sont donc plus limités à leur égard, puisqu'il ne peut être question d'aliénation. Seule une désaffectation préalable du bien permet son aliénation. Sans désaffectation du bien concerné, la compétence de l'établissement se limite aux actes d'administration.

§ 2. Les finances

Face aux plaintes relatives à l'amateurisme et au manque de vision à long terme qui caractérisaient la gestion des établissements publics chargés de la gestion du temporel des cultes, le législateur a entendu leur imposer une plus grande rigueur de gestion. L'obligation d'établir un plan financier pluriannuel vise à imposer une meilleure prise en considération du long terme dans la gestion. Le budget annuel doit être conforme à ce plan pluriannuel, sans quoi la commune ou la province peut intervenir dans le cadre du contrôle de tutelle. Le plan pluriannuel est établi pour une durée de six ans, afin d'assurer la meilleure coordination possible avec les autorités communales, élues pour le même terme.⁶¹

SECONDE PARTIE LA PROCÉDURE DE RECONNAISSANCE DES COMMUNAUTÉS CULTUELLES DE BASE

Le décret flamand du 7 mai 2004 ne réforme pas seulement le régime des établissements publics chargés de la gestion du temporel des cultes. Il jette aussi les bases d'une autre innovation dans la pratique administrative : l'objectivation de la reconnaissance des communautés culturelles de bases. En confiant au Gouvernement flamand le soin de reconnaître les communautés culturelles selon les critères fixés par lui, le législateur lui impose surtout de fixer des critères de reconnaissance jusqu'alors inexistantes. Seuls les évêchés catholiques échappent à

⁵⁷ Décret du 7 mai 2004, art. 43.

⁵⁸ Décret du 7 mai 2004, art. 44.

⁵⁹ Décret du 7 mai 2004, art. 49.

⁶⁰ Décret du 7 mai 2004, art. 38.

⁶¹ Décret du 7 mai 2004, art. 41.

l'exigence de répondre à des critères préétablis.⁶²

Le Gouvernement flamand a répondu au législateur par l'arrêté du 30 septembre 2005 établissant les critères de reconnaissance des communautés ecclésiales et culturelles de base des cultes reconnus.⁶³ Il s'agit d'un arrêté de nature réglementaire. Les décisions individuelles ultérieures doivent lui être conforme, en vertu du principe *patere legem quam ipse fecisti*.

Chapitre premier La demande de reconnaissance

Section première L'auteur de la demande

La demande de reconnaissance d'une communauté culturelle de base doit émaner de l'organe représentatif du culte concerné. Ceci ressort tant du décret du 7 mai 2004 que de l'article 3, § 1^{er}, de l'accord de coopération du 27 mai 2004, selon lequel « la demande d'établissement d'une communauté est transmise par l'organe représentatif concerné à l'autorité régionale compétente ».

En ce qui concerne le culte catholique, chaque évêque est habilité à demander la reconnaissance d'une paroisse nouvelle dans son diocèse, pour autant que la circonscription territoriale de cette paroisse soit entièrement inscrite dans la région de langue néerlandaise.⁶⁴ Pour les autres cultes, c'est chaque fois à l'organe représentatif reconnu par l'autorité fédérale qu'il appartient d'introduire la demande de reconnaissance d'une nouvelle communauté.

La reconnaissance d'un nouvel évêché est une question plus délicate. L'article 65 du décret du 7 mai 2004 n'impose pas que la demande de reconnaissance émane de l'autorité reconnue comme représentative par l'autorité fédérale. Ceci reste cependant exigé par l'article 3, § 1^{er}, de l'accord de coopération. La pratique indique que

l'autorité représentative reconnue comme compétente pour demander la reconnaissance de nouveaux évêchés n'est autre que le Saint-Siège.⁶⁵ On remarquera également que l'accord de coopération ne fait aucune distinction entre les différents cultes. L'initiative de la création d'un évêché orthodoxe sis en Belgique devrait donc émaner du métropolitain-archevêque du patriarcat oecuménique de Constantinople ou de son remplaçant.⁶⁶

Section 2 La forme de la demande

La demande de reconnaissance doit être motivée et accompagnée d'un dossier, dont la composition minimale est définie par l'article 2, § 2, de l'arrêté du 30 septembre 2005. Les éléments contenus dans le dossier sont de trois ordres.

§ 1^{er}. Les éléments relatifs à l'identification

Le dossier doit mentionner la dénomination de la communauté concernée, la forme juridique dont elle dispose au moment de la demande, ainsi que l'identité et l'adresse du responsable du culte,⁶⁷ ainsi que de celles de la personne de contact de la communauté.⁶⁸ Par « responsable du culte », il faut vraisemblablement comprendre le principal desservant appelé à devenir le ministre du culte rémunéré par l'autorité fédérale en cas de reconnaissance par cette dernière. Le dossier doit d'ailleurs également mentionner l'identité des personnes pour lesquelles l'organe représentatif du culte demandera à l'autorité fédérale la reconnaissance de la qualité de ministre du culte et le traitement qui en découle.⁶⁹ Le responsable du culte et la personne de contact faisant l'objet de deux dispositions distinctes, il faut conclure qu'il ne doit pas s'agir de la même personne.

Le dossier doit également mentionner les communes

⁶² Décret du 7 mai 2004, art. 65; A. OVERBEEKE, « Één huis met vele kamers. De financiering van de erkende erediensten in het samenwerkingsakkoord van 27 mei 2004 », *T.B.P.*, 2007, p. 116.

⁶³ Besluit van de Vlaamse Regering van 30 september 2005 houdende vaststelling van de criteria voor de erkenning van de plaatselijke kerk- en geloofsgemeenschappen van de erkende erediensten (*M.B.*, 16 décembre 2005).

⁶⁴ Concrètement, seul l'archevêque de Malines-Bruxelles est susceptible de créer une paroisse s'étendant à la fois sur la Région flamande et sur une autre région.

⁶⁵ P. DE POOTER, *op. cit.*, p. 236; A. OVERBEEKE, « Één huis met vele kamers. De financiering van de erkende erediensten in het samenwerkingsakkoord van 27 mei 2004 », *C.D.P.K.*, 2007, p. 117.

⁶⁶ Arrêté royal du 15 mars 1988 portant organisation des conseils de fabriques d'église du culte orthodoxe (*M.B.*, 31 mars 1988), art. 1^{er}.

⁶⁷ Arrêté du 30 septembre 2005, art. 2, § 2, 1^o.

⁶⁸ Arrêté du 30 septembre 2005, art. 2, § 2, 13^o.

⁶⁹ Arrêté du 30 septembre 2005, art. 2, § 2, 7^o.

ou les parties de communes dans lesquelles la communauté est active.⁷⁰ Cette obligation de localiser géographiquement la communauté vise à permettre la détermination de la circonscription territoriale de l'établissement public chargé de la gestion du temporel du culte à créer par l'autorité régionale et, partant, les obligations financières des communes ou provinces concernées.

§ 2. Les éléments relatifs aux biens

Les bâtiments affectés au culte doivent être mentionnés par leur adresse, leur superficie et la nature des droits réels dont la communauté dispose à leur égard.⁷¹ Les infrastructures utilisées par la communauté à d'autres fins que le culte doivent être mentionnées de la même manière.⁷²

Le dossier doit également comprendre un inventaire du patrimoine qui sera affecté au fonctionnement de la communauté.⁷³ Un plan financier pour les trois années suivantes doit également être joint, comprenant notamment les interventions prévues des autorités provinciales ou locales.⁷⁴

§ 3. Les éléments relatifs au fonctionnement

La reconnaissance de la communauté culturelle requiert également la transmission de données relatives à son fonctionnement actuel, ainsi qu'un certain nombre d'engagements relatifs à son fonctionnement futur. Le dossier doit comprendre une note relative à la pertinence sociale de la communauté dont la reconnaissance est demandée, ainsi que quatre déclarations écrites par lesquelles celle-ci s'engage à respecter certaines règles de fonctionnement. L'exigence de ces quatre déclarations n'est pas étonnante : les discours politiques relatifs au conditionnement de la reconnaissance des communautés au respect de normes minimales trouvent ici un écho certain. Sur le plan juridique, se posent néanmoins certaines questions, tant sur le plan du contenu que sur le plan de la forme.

Le projet d'arrêté évoquait des « *déclarations sur l'honneur* ». Suite aux remarques du Conseil d'État, la formule a été remplacée par celle de « *déclaration écrite par laquelle la communauté s'engage* », jugée plus claire

sur le plan de la portée du document.⁷⁵ D'autres précisions auraient pourtant été opportunes. La personne habilitée à signer la déclaration n'est pas définie. L'arrêté ne précise pas s'il s'agit du responsable du culte visé à l'article 2, § 2, 1°, de la personne de contact visée à l'article 2, § 2, 13°, ou encore d'une autre personne ou assemblée. La question est pourtant d'autant plus pertinente qu'avant sa reconnaissance, la communauté culturelle ne dispose pas nécessairement de la personnalité juridique, ni de statuts définissant ses membres ou désignant la personne habilitée à l'engager. Il aurait été plus correct de mentionner uniquement le contenu de ces déclarations parmi les critères pris en compte par le Gouvernement flamand dans sa décision (et non la présence des déclarations elles-mêmes).⁷⁶ La plus-value de ces documents n'apparaît guère. Des déclarations écrites, dont on ne sait ni qui est habilité à les faire ni qui elles engagent précisément, ont une portée plus symbolique que juridique.

A. La note relative à la pertinence sociale

Le dossier de demande de reconnaissance doit comprendre une note par laquelle l'organe représentatif du culte montre la pertinence sociale de la reconnaissance demandée. Cette pertinence sociale doit au moins ressortir d'une estimation du nombre de fidèles dans la circonscription concernée et de la manière dont la communauté culturelle s'intègre dans la société. L'usage du néerlandais dans les contacts avec les fidèles et les tiers ainsi que l'organisation des relations avec les autorités locales ou provinciales sont les critères privilégiés – mais pas exclusifs – d'appréciation de l'intégration sociale.⁷⁷

B. La déclaration relative au respect de la législation linguistique

La première déclaration exigée vise à garantir, par le respect de la législation linguistique, l'usage du néerlandais dans les actes des établissements publics chargés de la gestion du temporel des cultes. Le texte originel a fait l'objet d'un sensible remaniement suite à l'avis du

⁷⁰ Arrêté du 30 septembre 2005, art. 2, § 2, 2°.

⁷¹ Arrêté du 30 septembre 2005, art. 2, § 2, 3°.

⁷² Arrêté du 30 septembre 2005, art. 2, § 2, 4°.

⁷³ Arrêté du 30 septembre 2005, art. 2, § 2, 5°.

⁷⁴ Arrêté du 30 septembre 2005, art. 2, § 2, 6°.

⁷⁵ C.E., avis n° 38.491/3, p. 5.

⁷⁶ Arrêté du 30 septembre 2005, art. 4.

⁷⁷ Arrêté du 30 septembre 2005, art. 2, § 2, 8°.

Conseil d'État. Le projet évoquait l'engagement par la communauté culturelle « *d'utiliser autant que possible le néerlandais pour tous les aspects de son fonctionnement, à l'exception de ce qui est prescrit par la liturgie* ». ⁷⁸ Le Conseil d'État demandait le retrait pur et simple de cette disposition, au motif que l'emploi des langues est une compétence du législateur communautaire et qu'il n'appartient pas au Gouvernement d'y intervenir en agissant dans le cadre de matières régionales. ⁷⁹ On ajoutera que l'exception prévue au profit des prescriptions liturgiques n'avait guère de sens, puisque c'est aux seules autorités religieuses qu'il appartient de les définir. Dans l'arrêt du 30 septembre 2005, l'exigence de respect de la législation linguistique est limitée aux établissements publics chargés de la gestion du temporel du culte, sans évocation des activités culturelles elles-mêmes. Il va pourtant de soi que les établissements publics sont soumis à la législation relative à l'emploi des langues en matière administrative. ⁸⁰ Ceci rend la disposition superflue en ce qui concerne les cultes catholique, anglican et orthodoxe, pour lesquels le décret prévoit la création d'un établissement public chargé de la gestion du temporel du culte bien distinct: la fabrique d'église. En ce qui concerne les cultes protestants, israélite et islamique, les errements conceptuels du législateur rendent la question plus délicate. Pour ces trois cultes, le décret du 7 mai 2004 dispose que c'est non pas une institution distincte, mais la communauté culturelle elle-même qui se voit attribuer la personnalité juridique. L'obligation de se conformer à la législation linguistique ne concerne alors plus seulement un établissement public lié à la communauté culturelle, mais la communauté culturelle elle-même. De ce fait, la tentative de soumettre cette institution publique à la législation linguistique pourrait constituer ni plus ni moins qu'une violation des articles 19 et 21 de la constitution. Même si l'origine de ce problème est moins à chercher dans l'arrêt lui-même que dans le décret, le Gouvernement flamand aurait été mieux inspiré de supprimer cette disposition de son arrêté, comme le lui

suggérerait le Conseil d'État.

C. La déclaration relative à la politique d'intégration civique

Dans une deuxième déclaration, la communauté s'engage à n'accueillir en tant que responsables religieux (*geestelijke bedienaars*) que des personnes ayant satisfait aux obligations imposées par le décret du 28 février 2003 relatif à la politique flamande d'intégration civique (*inburgeringsbeleid*). ⁸¹ Les termes *geestelijke bedienaars* ne correspondent pas nécessairement au concept de ministre du culte (*bedienaar van de eredienst*), qualité que seule l'autorité fédérale est compétente pour reconnaître. Les responsables religieux concernés sont énumérés dans l'arrêt lui-même. ⁸² Le Conseil d'État fait remarquer que la Région flamande n'est compétente qu'en matière d'établissements publics chargés de la gestion du temporel des cultes, et non en matière de ministres des cultes. L'exigence posée excéderait dès lors ses compétences. ⁸³ Pourtant, l'article 5 du décret du 28 février 2003 impose depuis le 14 juillet 2006 aux responsables religieux qui font partie du groupe-cible de la politique flamande d'intégration civique de suivre un parcours d'intégration. ⁸⁴ Lors de l'adoption de cette disposition, le Conseil d'État évoquait le fait que d'autres catégories de personnes ont une fonction d'exemple et d'autorité morale comparable à celle des responsables religieux et pourraient donc être soumises aux mêmes obligations. Mais il ne remettait pas en cause la compétence de la Communauté flamande en la matière. ⁸⁵

La question de la compétence n'est toutefois qu'un aspect du problème.

D'une part, il faut rappeler que l'article 21 de la Constitution interdit à l'État d'intervenir dans l'organisation interne des communautés culturelles. Il appartient aux seules autorités religieuses de définir les conditions que doivent remplir les personnes exerçant des responsabilités en son sein. C'est également à elles qu'il appartient

⁷⁸ Projet d'arrêt établissant les critères d'agrément des communautés ecclésiastiques et culturelles locales des cultes reconnus, art. 2, § 2, 10°.

⁷⁹ C.E., avis n° 38.491/3, p. 6.

⁸⁰ Lois relatives à l'emploi des langues en matière administrative coordonnées le 18 juillet 1966 (*M.B.*, 2 août 1966), art. 1er, § 1er, 2°.

⁸¹ Decreet van 28 februari 2003 betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid (*M.B.*, 8 mai 2003).

⁸² Arrêt du 30 septembre 2005, art. 2, § 2, 10°.

⁸³ C.E., avis n° 38.491/3, p. 5.

⁸⁴ Décret du 28 février 2003, art. 5, § 1^{er}, 2°.

⁸⁵ C.E., avis n° 39.856/3, *St. Vl. Parl.*, n° 850/1 (2005-2006), p. 90.

de proposer aux pouvoirs publics d'octroyer à telle ou telle personne le statut de ministre du culte, selon des règles qui leur sont propres. Imposer pour une communauté religieuse un profil déterminé pour son responsable pastoral constitue une violation de ce principe constitutionnel.⁸⁶

D'autre part, le système de la déclaration écrite émanant de la communauté cultuelle à reconnaître pose problème. Exiger qu'une communauté cultuelle de base s'engage à n'avoir comme responsables religieux que des personnes remplissant certaines conditions déterminées suppose que cette communauté choisit elle-même ce responsable. Or, ce n'est pas nécessairement le cas. L'Église catholique constitue l'exemple par excellence d'une communauté cultuelle hiérarchisée, dans laquelle les communautés de base, les paroisses, ne choisissent pas leur responsable religieux, le curé. Ce dernier leur est attribué par le supérieur hiérarchique, l'évêque. On n'imagine mal que la paroisse à reconnaître s'engage à n'accepter qu'un curé correspondant à tel ou tel profil, alors qu'elle n'est canoniquement pas libre de le choisir. Lors de la rédaction de cette disposition, le Gouvernement flamand avait manifestement une hypothèse de travail à l'esprit: le culte islamique, dont les communautés de base devaient être reconnues dans les mois suivants. Mais l'exigence n'a de sens que pour les communautés cultuelles désignant elles-mêmes leurs responsables religieux. Elle ne tient pas compte de l'organisation des communautés cultuelles hiérarchisées, dont l'une, l'Église catholique, comprend tout de même l'immense majorité des communautés de base en Flandre.

D. Les déclarations relatives au respect de la Constitution et des droits fondamentaux

Le dossier de demande de reconnaissance doit encore comporter deux déclarations écrites dont la teneur est suffisamment proche pour qu'elles soient évoquées ensemble. Il s'agit de deux déclarations par lesquelles la

communauté à reconnaître s'engage à fonctionner loyalement dans le cadre constitutionnel.

La communauté cultuelle doit s'engager à écarter de son organisation et de son fonctionnement toute personne agissant ou incitant à agir en violation de la Constitution ou de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950.⁸⁷ Le Conseil d'État a émis des réserves quant à la précision de la formule utilisée, estimant qu'une limitation d'un droit fondamental, la liberté d'expression, méritait d'être mieux balisée.⁸⁸ Le Gouvernement n'a cependant pas modifié son projet sur ce point.

Dans une dernière déclaration, la communauté s'engage, d'une part, à ne jamais prêter son concours à des activités contraires à la Constitution ou à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et, d'autre part, elle s'engage à ce que les organes créés en vertu de l'arrêté ne mettent pas de locaux ou d'infrastructures quelconques à disposition d'organisations se livrant à des activités contraires à ces normes.⁸⁹

Chapitre II

La procédure et la décision de reconnaissance

Section première

L'autorité compétente

L'autorité compétente pour reconnaître les communautés cultuelles de base est dans tous les cas le Gouvernement flamand. Ceci découle directement du décret du 7 mai 2004.⁹⁰ Si, sous l'emprise de la législation antérieure, c'était également au pouvoir exécutif qu'il incombait de reconnaître ces communautés et les modifications apportées à leur territoire, une intervention du législateur était nécessaire pour reconnaître les évêchés du culte catholique.⁹¹ Cette exception est désormais supprimée.

⁸⁶ P. DE POOTER, « Inburgeringsbeleid en bedienaren van de erediensten. Een verlicht idee of een gallicaanse oprisping? », *NjW*, 2005, p. 693 et 694.

⁸⁷ Arrêté du 30 septembre 2005, art. 2, § 2, 9°.

⁸⁸ C.E., avis n° 38.491/3, p. 7.

⁸⁹ Arrêté du 30 septembre 2005, art. 2, § 2, 12°.

⁹⁰ Décret du 7 mai 2004, art. 2, al. 2, 79, al. 2, 115, al. 2, 151, al. 2, 187, al. 2, et 230, al. 2.

⁹¹ Loi du 5 avril 1962 reconnaissant les modifications de l'archevêché de Malines et la création de l'évêché d'Anvers (*M.B.*, 6 avril 1962); loi du 12 juin 1967 reconnaissant la modification de la circonscription de l'évêché de Liège et de l'archevêché de Malines-Bruxelles ainsi que la création de l'évêché de Hasselt (*M.B.*, 15 juin 1967); loi du 26 juin 1967 reconnaissant les modifications des circonscriptions de l'archevêché de Malines-Bruxelles, et des évêchés de Bruges, de Gand et de Tournai (*M.B.*, 25 juillet 1967); P. DE POOTER, *De rechtspositie van erkende erediensten en levensbeschouwingen in Staat en maatschappij*, 2003, p. 238

Section 2

L'examen de la demande

§ 1^{er}. L'introduction de la demande

La demande de reconnaissance et le dossier qui y est annexé doivent être adressés par l'organe représentatif du culte au Gouvernement flamand, qui consigne la demande dans un registre tenu à cet effet, et en accuse réception par lettre recommandée.⁹² Si le dossier est incomplet, le Gouvernement flamand demande les pièces manquantes à l'organe représentatif du culte et n'entame l'examen de la demande qu'après réception de celles-ci.⁹³

§ 2. Les procédures de concertation

A. La concertation avec l'autorité fédérale

Conformément à l'accord de coopération du 27 mai 2004, l'arrêté du Gouvernement flamand prévoit qu'une fois la demande consignée au registre, une copie de celle-ci est adressée au ministre de la Justice. Celui-ci dispose de quatre mois pour remettre un avis.⁹⁴ Comme il a été dit plus haut, l'avis de l'autorité fédérale, en l'occurrence le ministre de la Justice, n'est en principe pas contraignant. Seul un avis négatif pour raison de sécurité de l'État ou d'ordre public suspend la procédure régionale de reconnaissance.⁹⁵

B. La concertation avec les collectivités subordonnées

Avant de prendre sa décision, le Gouvernement doit requérir l'avis des communes dans lesquelles est active la communauté culturelle dont la reconnaissance est demandée. Il doit aussi requérir l'avis des collectivités publiques appelées, le cas échéant, à contribuer au financement de l'établissement public chargé de la gestion du temporel du culte. Les conseils communaux et provinciaux concer-

nés disposent de quatre mois pour remettre leur avis, faute de quoi celui-ci est considéré comme positif.⁹⁶ Les avis des communes et provinces ne sont pas contraignants.

Section 3

La décision

§ 1^{er}. Les critères de la décision

L'arrêté du 30 septembre 2005 fixe les critères qui doivent être pris en considération par le Gouvernement flamand lorsqu'il doit connaître d'une demande de reconnaissance d'une communauté culturelle.⁹⁷ Ceux-ci sont formellement au nombre de sept.

A. La complétude du dossier⁹⁸

Le premier critère à prendre en considération est l'état du dossier accompagnant la demande de reconnaissance. Il ne s'agit en réalité pas d'un vrai critère de décision, puisque cette complétude est, aux termes de l'article 3, § 1^{er}, un préalable à l'examen de la demande.

B. La viabilité financière⁹⁹

La viabilité financière de la communauté culturelle à reconnaître est estimée sur base du plan financier compris dans le dossier et des capacités financières des communes ou provinces appelées à contribuer à son fonctionnement.

C. La pertinence sociale¹⁰⁰

Certains éléments pris en considération pour évaluer la pertinence sociale de la communauté à reconnaître sont énumérés dans l'arrêté lui-même. Il s'agit « au moins » du nombre estimé de fidèles et de la manière dont la communauté s'intègre dans la société. L'intégration dans la société ressort notamment de la manière dont, hormis ce

et 239; A. OVERBEEKE, « Één huis met vele kamers. De financiering van de erkende erediensten in het samenwerkingsakkoord van 27 mei 2004 », *C.D.P.K.*, 2007, p. 116 et 117.

⁹² Arrêté du 30 septembre 2005, art. 3, § 1^{er}.

⁹³ Arrêté du 30 septembre 2005, art. 3, § 2.

⁹⁴ Accord de coopération du 27 mai 2004, art. 3, § 1^{er}, al. 1^{er}; arrêté du 30 septembre 2005, art. 3, § 3.

⁹⁵ Accord de coopération du 27 mai 2004, art. 3, § 1^{er}, al. 3.

⁹⁶ Arrêté du 30 septembre 2005, art. 5.

⁹⁷ Arrêté du 30 septembre 2005, art. 4.

⁹⁸ Arrêté du 30 septembre 2005, art. 4, 1^o.

⁹⁹ Arrêté du 30 septembre 2005, art. 4, 2^o.

¹⁰⁰ Arrêté du 30 septembre 2005, art. 4, 3^o.

qui est prescrit par la liturgie, elle utilise le néerlandais avec ses fidèles et avec les tiers, ainsi que de la manière dont ses relations avec les autorités communales ou provinciales sont organisées.

Les termes utilisés pour définir la pertinence sociale sont exactement les mêmes que ceux servant à décrire la note que l'organe représentatif du culte doit joindre au dossier de demande. Le Conseil d'État insiste toutefois sur le fait que le nombre de fidèles et la participation à la vie sociale ne peuvent en aucun cas constituer les seuls critères d'évaluation de la pertinence sociale d'une communauté culturelle. Cette énumération doit être considérée comme exemplative, comme en témoignent les mots « *minimaal aangetoond* ». ¹⁰¹

En ce qui concerne l'utilisation du néerlandais dans la communication interne, rappelons que seule l'autorité religieuse est compétente pour définir les règles liturgiques, y compris celles relatives à l'emploi des langues. Refuser la reconnaissance au motif que les actes culturels se déroulent dans une langue autre que le néerlandais reviendrait à enfreindre la liberté de culte garantie par l'article 19 de la Constitution. L'auteur de l'arrêt s'est largement laissé inspirer par la méfiance envers des prédicateurs s'exprimant principalement en langue arabe. Mais il a oublié que des cérémonies religieuses se déroulent déjà en latin, en hébreux, en français ou en d'autres langues encore dans toute la région de langue néerlandaise, et ce, dans la plus parfaite légalité.

D. L'application correcte de la législation linguistique ¹⁰²

Le respect de la législation relative à l'emploi des langues en matière administrative est érigé en critère de reconnaissance de la communauté culturelle. Cette disposition n'est certes pas surprenante d'un point de vue politique, mais laisse dubitatif sur le plan juridique. Formellement, l'arrêt ne vise que le respect de la législation linguistique par les personnes morales créées en vertu de son article 6, soit les établissements publics chargés de la gestion du temporel du culte. Si cette précaution semble correcte du point de vue des articles 19 et 21 de la Constitution, elle appelle tout de même deux objections.

Premièrement, au moment de l'examen de la de-

mande de reconnaissance, il n'existe par hypothèse pas de personne juridique créée en application de l'article 6 de l'arrêt. On voit mal comment le respect de la législation linguistique par une institution pourrait être pris en considération avant sa création.

Deuxièmement, les établissements chargés de la gestion du temporel du culte sont des institutions publiques. La législation relative à l'emploi des langues en matière administrative leur est applicable de plein droit. ¹⁰³ Les mécanismes de tutelle mis en place par le décret du 7 mai 2004 trouvent à s'appliquer en cas de non respect de la législation linguistique, comme dans tout autre cas d'illegalité.

Excepté le cas du retrait de la reconnaissance (voir *infra*), la plus-value juridique de l'article 4, 4°, de l'arrêt du 30 septembre 2005 est pour le moins douteuse.

E. L'engagement que les responsables religieux satisfont à leurs obligations dans le cadre de la politique d'intégration civique ¹⁰⁴

L'engagement que les responsables religieux présents et futurs de la communauté culturelle se soumettent aux obligations que leur impose le décret du 28 février 2003 relatif à la politique flamande d'intégration civique ressort de la déclaration écrite figurant au dossier de demande de reconnaissance, comme exigé par l'article 2, § 2, 10°, de l'arrêt du 30 septembre 2005. Vu qu'à ce stade de la procédure, seul l'engagement de la communauté culturelle peut être pris en considération et que celui-ci ressort d'une pièce du dossier, on ne perçoit pas non plus en quoi ce critère est différent de celui de la complétude du dossier visé à l'article 4, 1°.

Si le but est de subordonner la reconnaissance d'une communauté culturelle au profil de son responsable religieux plutôt qu'à l'engagement évoqué par la lettre du texte, se pose un sérieux problème de constitutionnalité. L'article 21 de la Constitution interdit expressément à l'État d'intervenir dans la nomination ou dans l'installation des ministres du culte. Subordonner le bénéfice de la reconnaissance à une condition de ce type est contraire à cette disposition. ¹⁰⁵ *A fortiori*, on se demande comment une communauté culturelle dont le responsable répond aux conditions fixées par les pouvoirs publics au moment

¹⁰¹ C.E., avis n° 38.491/3, p. 4.

¹⁰² Arrêt du 30 septembre 2005, art. 4, 4°.

¹⁰³ Lois relatives à l'emploi des langues en matière administrative coordonnées le 18 juillet 1966 (*M.B.*, 2 août 1966), art. 1^{er}, § 1^{er}, 2°.

¹⁰⁴ Arrêt du 30 septembre 2005, art. 4, 5°.

¹⁰⁵ P. DE POOTER, « Inburgeringsbeleid en bedienen van erediensden. Een verlicht idee of een gallicaanse oprisping? », *NjW*, 2005, 693.

de la demande pourrait s'engager à ce qu'il en soit de même pour tous ses successeurs, alors que le choix de ceux-ci ne lui incombe pas nécessairement.

F. L'engagement de respecter la Constitution et les droits fondamentaux¹⁰⁶

L'engagement de respecter la Constitution et les droits fondamentaux est évalué sous deux aspects, qui renvoient précisément aux deux déclarations écrites exigées à ce propos dans la constitution du dossier de demande de reconnaissance. Les réserves émises à propos de la valeur desdites déclarations écrites peuvent être répétées. Il en est de même pour la question de savoir en quoi ce critère est différent de celui de la complétude du dossier.

§ 2. La forme et le contenu de la décision

La décision relative à la demande de reconnaissance prend la forme d'un arrêté du Gouvernement flamand, dûment motivé. En cas de reconnaissance d'une communauté cultuelle répartie sur plusieurs communes (pour les paroisses catholiques et anglicanes ainsi que les communautés protestantes et israélites) ou plusieurs provinces (pour les diocèses catholiques, les paroisses orthodoxes et les communautés islamiques), l'arrêté mentionne la participation financière de chacune des collectivités concernées dans le fonctionnement du nouvel établissement public chargé de la gestion du temporel du culte.¹⁰⁷

§ 3. La communication de la décision

La décision du Gouvernement flamand est communiquée au demandeur, soit l'organe représentatif du culte, par courrier recommandé.¹⁰⁸ Copie en est adressée aux communes et provinces concernées, ainsi qu'au ministre de la Justice.¹⁰⁹

§ 4. Les voies de recours

L'arrêté du 30 septembre 2005 ne prévoit aucun recours spécifique à l'encontre des décisions du Gouvernement

flamand relatives à la reconnaissance des communautés cultuelles de base. Une éventuelle contestation peut faire l'objet d'une requête de toute partie intéressée auprès du Conseil d'État.¹¹⁰

Chapitre IV

Les effets de la reconnaissance

Traditionnellement, la doctrine voyait trois effets à la reconnaissance d'une communauté cultuelle de base : l'attribution de la personnalité juridique aux organes chargés de la gestion du temporel du culte, la rémunération du ministre du culte et l'aide matérielle de la commune ou de la province pour la gestion du temporel. La régionalisation partielle de la matière rompt avec l'automaticité de ces trois conséquences, devenue compétence régionale pour l'une, demeurées fédérales pour les autres.

Section première

La création d'un établissement public chargé de la gestion du temporel du culte

La création d'un établissement public chargé de la gestion du temporel du culte est la conséquence la plus directe de la reconnaissance. L'établissement public chargé de la gestion du temporel du culte est soumis de plein droit aux dispositions du décret du 7 mai 2004 concernant l'organisation matérielle et le fonctionnement des cultes reconnus.

§ 1^{er}. Les fabriques d'église et les fabriques cathédrales

La reconnaissance d'une paroisse catholique, anglicane ou orthodoxe entraîne la création d'une fabrique d'église.¹¹¹ La reconnaissance d'un évêché catholique entraîne la création d'une fabrique cathédrale.¹¹² Le mécanisme se situe dans le prolongement de l'ancienne législation fédérale.

¹⁰⁶ Arrêté du 30 septembre 2005, art. 4, 6° et 7°.

¹⁰⁷ Arrêté du 30 septembre 2005, art. 6, al. 1^{er}.

¹⁰⁸ Arrêté du 30 septembre 2005, art. 6, al. 2.

¹⁰⁹ Accord de coopération du 27 mai 2004, art. 3, § 1^{er}, al. 4 ; arrêté du 30 septembre 2005, art. 6, al. 2.

¹¹⁰ Lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 (M.B., 21 mars 1973), art. 14.

¹¹¹ Décret du 7 mai 2004, art. 3, 116 et 188.

¹¹² Décret du 7 mai 2004, art. 66.

§ 2. Les communautés ecclésiales protestantes et les communautés israélites et islamiques

La reconnaissance d'une communauté ecclésiale protestante, d'une communauté israélite ou d'une communauté islamique est plus problématique. Selon les termes du décret, elle ne crée pas un établissement public distinct de l'entité religieuse, mais attribuée à cette dernière la personnalité juridique.¹¹³ Cette manière de procéder rompt avec l'interprétation constante qui était donnée à l'article 21 de la Constitution, selon laquelle il n'appartient pas aux pouvoirs publics de conférer un statut juridique aux communautés culturelles, mais seulement de créer, dans un but d'utilité publique, une institution chargée de la gestion des biens affectés au culte.¹¹⁴ À la création par l'autorité religieuse d'une communauté, correspond la création par les pouvoirs publics d'un établissement chargé de la gestion des biens affectés au culte, sans que ceci résulte formellement d'un accord entre les deux autorités. Il s'agit, selon la formule du Conseil d'État, de « deux actes parallèles et concordants et non [d'] un seul acte de nature conventionnelle ».¹¹⁵ Le Conseil d'État a d'ailleurs confirmé sa position dans l'avis rendu à propos du projet de décret, en recommandant de clairement distinguer la communauté culturelle et l'établissement public chargé de la gestion de son temporel.¹¹⁶ Le législateur flamand n'a pas donné suite à cette remarque.

L'érection de la communauté religieuse elle-même en personne morale pose cependant au moins deux problèmes de constitutionnalité. Premièrement, en dotant l'établissement public chargé de la gestion du temporel du culte d'une organisation et en lui imposant un fonctionnement donnés, le législateur impose du même fait cette organisation à la communauté culturelle elle-même. Deuxièmement, en soumettant l'établissement public

chargé de la gestion du temporel du culte à un contrôle de tutelle, c'est aussi la communauté culturelle elle-même qu'il soumet à ce contrôle. L'un comme l'autre constituent des violations de l'article 21 de la Constitution qui aurait pu aisément être évitée.

Section 2 *La rémunération d'un ou de plusieurs ministres du culte*

La création d'une place au cadre des ministres du culte rémunérés par l'État était autrefois une conséquence logique de la reconnaissance d'une communauté culturelle de base. Depuis le 1^{er} janvier 2002, la décision de la reconnaissance de la communauté culturelle et celle de la création d'une place de ministre du culte relèvent cependant de deux autorités différentes. L'accord de coopération du 27 mai 2004 vise à coordonner les décisions des autorités régionales et fédérale. Mais les procédures mises en place sont plus des procédures d'information réciproque que de véritables procédures de coordination (voir *supra*). La rémunération d'un ou de plusieurs ministres du culte affectés à une communauté n'est donc pas une conséquence automatique de la reconnaissance de celle-ci par l'autorité régionale.

La pratique montre toutefois que le gouvernement fédéral est peu enclin à faire valoir son autonomie en matière de reconnaissance. Lorsque la décision de reconnaissance d'une communauté culturelle de base est prise au niveau régional, l'autorité fédérale tend à se conformer à celle-ci par la reconnaissance d'une fonction de ministre du culte. Cette décision peut même survenir si elle n'est pas sollicitée par les autorités religieuses.¹¹⁷ Contrairement à ce que laisse entendre la réponse fournie à Mme De Schamphelaere par le ministre de la Justice au Sénat, il s'agit là d'un choix politique et en aucun cas d'une obligation juridique.¹¹⁸

¹¹³ Décret du 7 mai 2004, art. 80.

¹¹⁴ *Pand. B.*, v° Fabrique d'église, n°s 67 à 80 ; H. WAGNON, « La condition juridique de l'Église catholique en Belgique », *Ann. dr. sc. pol.*, 1964, p. 76.

¹¹⁵ C.E., avis relatif au projet de loi reconnaissant les modifications de l'archevêché de Malines et la création de l'évêché d'Anvers, *doc. Chambre*, n° 296/1 (1961-1962), p. 3 ; P. DE POOTER, *De rechtspositie van erkende erediensten en levensbeschouwingen in Staat en maatschappij*, 2003, p. 159 à 162.

¹¹⁶ C.E., avis n° 36.134/3, *St. Vl. Parl.*, n° 2100/1 (2003-2004), p. 140.

¹¹⁷ A. OVERBEEKE, « Een huis met vele kamers. De financiering van de erkende erediensten in het samenwerkingsakkoord van 27 mei 2004 », *C.D.P.K.*, 2007, p. 106.

¹¹⁸ *Quest. et Rép.*, Sénat, n° 3-5 (2003-2004), question n° 3-376 du 24 octobre 2003 de Mme Mia De Schamphelaere, p. 336 à 338 : « La prise en charge par le budget fédéral d'un traitement d'un ministre du culte découle de la décision de reconnaissance de l'autorité régionale et dans d'autres cas de la décision d'attribuer une place supplémentaire à une communauté déjà reconnue. (...) Le traitement d'un ministre d'un culte est la conséquence de la reconnaissance régionale d'une communauté religieuse locale. »

Section 3

L'octroi au ministre du culte d'un logement de fonction

Les ministres des cultes catholique, protestant, anglican et israélite ont droit à un logement ou, à défaut, à une indemnité de logement à charge de la commune où est sise la communauté cultuelle à laquelle ils sont affectés (si celle-ci s'étend sur plusieurs communes, cette charge est répartie entre elles). Les ministres des cultes orthodoxe et islamique, ainsi que les évêques catholiques, ont le même droit à l'égard de la province. Ce droit figurait à l'article 255, 12°, de la nouvelle loi communale et à l'article 69, 9°, de la loi provinciale. Pour la Région flamande il est actuellement repris, à l'article 151, § 2, 3°, du décret communal flamand du 15 juillet 2005 (*M.B.*, 31 août 2005) et à l'article 147, § 5, 3°, du décret provincial du 9 décembre 2005 (*M.B.*, 29 décembre 2005).

Le droit à un logement de fonction constitue un droit personnel du ministre du culte. À ce titre, il fait partie de ses statut et traitement, et constitue dès lors la conséquence de la création par l'autorité fédérale d'une place de ministre du culte et non celle de la reconnaissance de la communauté par le Gouvernement flamand, même si les dispositions concernées figurent dans la législation relative aux pouvoirs subordonnés.¹¹⁹ Pour cette raison, la formulation choisie par le législateur flamand dans le décret provincial du 9 décembre 2005 n'est pas heureuse. Alors que le décret communal reprend sobrement la formulation de l'ancienne législation fédérale, le décret provincial reformule l'obligation des provinces en mentionnant qu'elles doivent fournir un logement (ou une indemnité de logement) aux ministres des cultes organisés sur base provinciale par le décret du 7 mai 2004. Cette référence au décret est inopportune: la compétence de déterminer quelles collectivités publiques sont chargées de fournir un logement aux ministres des cultes relève de l'autorité fédérale. Le législateur flamand excède sa compétence en imposant directement aux provinces de fournir un logement à certains ministres des cultes, en fonction d'une législation établie par lui alors que celle-ci est

à établir par le législateur fédéral.

Chapitre V

Le retrait de la reconnaissance

L'arrêté du Gouvernement flamand du 30 septembre 2005 innove en fixant explicitement une procédure de retrait de reconnaissance des communautés cultuelles. Si la possibilité d'un tel retrait n'avait jamais été mise en doute, elle n'avait jusqu'à lors jamais été formalisée.

Section première

Les conditions du retrait

Selon l'article 7, § 1^{er}, de l'arrêté du 30 septembre 2005, la reconnaissance d'une communauté cultuelle peut être retirée lorsque celle-ci ne répond plus aux critères exigés pour sa reconnaissance. Il va de soi que le premier de ces critères, la complétude du dossier, n'est pas concerné. Seuls les motifs pour lesquels la communauté cultuelle peut concrètement perdre sa reconnaissance sont examinés.

§ 1^{er}. La perte de la viabilité financière

Le décret du 7 mai 2004, le décret communal du 15 juillet 2005 et le décret provincial du 9 décembre 2005 règlent la manière dont les communes et les provinces doivent fournir un secours financier aux établissements publics chargés de la gestion du temporel du culte. Sous l'ancienne législation fédérale, ce secours des communes et des provinces a donné lieu à de multiples difficultés, vu les montants parfois substantiels que les pouvoirs publics peuvent être amenés à déboursier pour l'entretien du temporel des communautés cultuelles sises sur leur territoire. Le décret du 7 mai 2004, en confiant aux communes et aux provinces un contrôle de tutelle sur les établissements publics chargés de la gestion du temporel des cultes et en autorisant l'aliénation de leur patrimoine privé, tente de remédier à ces difficultés. L'arrêté du 30 septembre 2005 va encore plus loin, puisqu'il autorise le Gouvernement flamand à retirer sa reconnaissance, et

¹¹⁹ L'obligation des communes et des provinces de fournir un logement au ministre du culte doit désormais être lue comme une obligation imposée par l'autorité fédérale en vertu de l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 2, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 (voir F. AMEZ, « La répartition des compétences selon la loi spéciale et l'accord de coopération du 27 mai 2004 », in *Le financement des cultes et de la laïcité. Comparaison internationale et perspectives*, 2006, p. 106 et 107).

donc tout secours financier, à une communauté culturelle qui ne s'avèrerait pas viable financièrement et représenterait ainsi une charge trop importante pour les pouvoirs publics.

La rationalisation de la gestion du temporel des cultes sous-tend toute la réforme que celle-ci a subi en Région flamande. Les travaux préparatoires du décret du 7 mai 2004 le montrent à suffisance. La disposition contenue dans l'arrêté ne surprend donc pas. Il est d'ailleurs sans doute souhaitable d'inciter les membres des établissements publics chargés de la gestion du temporel des cultes à une gestion plus rigoureuse. Mais permettre le retrait de la reconnaissance pour ce seul motif, c'est également mettre un moyen de pression important entre les mains du Gouvernement flamand pour contraindre les autorités religieuses à s'organiser de la manière qui convient le mieux aux pouvoirs publics, en fusionnant leurs communautés de base, par exemple. Et ce d'autant plus que les critères d'évaluation de la viabilité financière d'une communauté culturelle (ou plus exactement de l'établissement public qui en gère le temporel) font défaut. Sur quelle base sera évaluée la charge financière que représente la communauté culturelle, sachant que tout objectif de « rentabilité » est par hypothèse exclu ? Pendant combien de temps devra-t-elle représenter une charge disproportionnée pour les pouvoirs publics avant de cesser d'être reconnue ? Le nouveau dispositif n'exclut pas toute tentation d'arbitraire dans son utilisation.

§ 2. La perte de la pertinence sociale

Parmi les conditions exigées pour la reconnaissance d'une communauté culturelle, celle de la pertinence sociale reçoit une attention toute particulière. Il n'est donc guère surprenant que la perte de cette pertinence sociale puisse être la cause du retrait de la reconnaissance. Elle pourra être évaluée sur base des critères déjà évoqués du nombre de fidèles, de l'utilisation du néerlandais dans ses contacts avec les fidèles et avec les tiers et de l'organisation de ses relations avec les autorités locales ou provinciales. La prise en compte de l'utilisation ou non du néerlandais dans les actes du culte est toutefois exclue.

Le Gouvernement se dote d'un instrument spécial visant à vérifier annuellement la pertinence sociale des communautés culturelles reconnues. Le budget de l'établissement public chargé de la gestion du temporel du culte, déposé chaque année à la commune ou à la province, doit être accompagné d'un rapport expliquant de quelle manière la communauté culturelle s'implique dans

la vie sociale. Ce rapport est transmis au Gouvernement par l'intermédiaire du gouverneur de la province.¹²⁰ Étrangement, cette exigence de remise d'un rapport annuel figure dans l'article de l'arrêté relatif à la reconnaissance des communautés culturelles, alors qu'elle ne constitue qu'un moyen de contrôle permettant uniquement, le cas échéant, d'en justifier le retrait.

§ 3. La violation de la législation linguistique

Le respect par l'établissement public chargé de la gestion du temporel du culte de la législation linguistique, et plus particulièrement des lois sur l'emploi des langues en matière administrative coordonnées le 18 juillet 1966, est érigé en condition de reconnaissance de la communauté culturelle. Parallèlement, la violation de cette législation peut motiver le retrait de la reconnaissance. Or, le contrôle de la légalité des actes des établissements publics chargés de la gestion du temporel des cultes est assuré par le gouverneur de la province, au moyen d'un mécanisme de tutelle. S'agissant d'un contrôle général de légalité, la conformité des actes aux lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative est l'un des contrôles que doit exercer l'autorité de tutelle, suspendant ou annulant le cas échéant l'acte qui enfreindrait la loi.

En autorisant le Gouvernement flamand à retirer sa reconnaissance à une communauté culturelle au seul motif que l'établissement public chargé de la gestion de son temporel viole la législation linguistique, l'arrêté du 30 septembre 2005 crée une exception. La législation linguistique reçoit un statut spécial : elle est la seule dont la violation n'entraîne pas seulement la suspension ou l'annulation de l'acte illégal, mais peut aussi valoir le retrait de la reconnaissance, et la suppression de l'établissement en question.

§ 4. La désignation d'un responsable religieux ne répondant pas aux exigences de la politique flamande d'intégration civique

En renvoyant simplement à la perte des conditions fixées pour l'obtention de la reconnaissance, l'auteur de l'article 7 de l'arrêté du 30 septembre 2005 commet une erreur rédactionnelle. L'engagement à n'accepter que des responsables religieux ayant satisfait aux obligations imposées par le décret du 28 février 2003 n'est évidemment pas susceptible de disparaître. C'est le fait de ne pas

¹²⁰ Arrêté du 30 septembre 2005, art. 2, § 2, 8°, al. 2.

respecter cet engagement qui peut entraîner le retrait de la reconnaissance.

Les remarques formulées à propos de l'exigence d'une déclaration écrite dans le dossier de demande de reconnaissance peuvent être répétées ici. Retirer le bénéfice de la reconnaissance à une communauté culturelle parce qu'un de ses responsables religieux ne répond pas aux exigences du décret du 28 décembre 2003 est illicite pour deux motifs. D'abord, l'article 21 de la Constitution interdit aux autorités publiques d'imposer un profil déterminé aux ministres des cultes.¹²¹ Ensuite, en admettant qu'une telle mesure soit compatible avec la Constitution, elle relèverait de la compétence de l'autorité fédérale, puisqu'elle dépasse le cadre des établissements publics chargés de la gestion du temporel des cultes, auquel se limite la compétence régionale.¹²²

§ 5. Le non respect des engagements relatifs au respect de la Constitution et des droits fondamentaux

À l'instar de ce qui est mentionné au paragraphe précédent, c'est ici le non respect des engagements qui est visé, et non la disparition de ceux-ci, contrairement à ce que laisse paraître la lettre du texte. Les obligations ainsi imposées aux communautés culturelles sont moins problématiques sur le plan constitutionnel. Il faut toutefois rappeler que le simple fait de suggérer publiquement la modification de telle ou telle disposition constitutionnelle ou de telle ou telle disposition de la Convention européenne des droits de l'homme ne suffit pas à justifier le retrait de la reconnaissance. Seule une réelle incitation à la violation de ces normes peut justifier cette décision.¹²³ Une telle incitation de la part d'un ministre du culte est en outre déjà incriminée par l'article 268 du Code pénal. Quant à l'interdiction de prêter son concours à des activités contraires à la Constitution ou à la Convention européenne des droits de l'homme, elle ne peut porter que sur la gestion du temporel et ne peut emporter l'interdiction de recevoir des personnes se li-

vrant à de telles activités aux cérémonies culturelles proprement dites.¹²⁴

Section 2 *La procédure et la décision de retrait*

Lorsqu'il appert qu'une communauté culturelle ne répond plus aux critères de reconnaissance, le Gouvernement flamand demande à l'organe représentatif du culte de lui fournir dans les cent jours un dossier avec les informations qu'il estime nécessaires.¹²⁵ Après réception de la réponse, ou passé le délai de cent jours, le Gouvernement flamand requiert l'avis des communes ou des provinces tenues de contribuer financièrement au fonctionnement de l'établissement public chargé de la gestion du temporel de la communauté culturelle concernée. Celles-ci disposent de quatre mois pour émettre leur avis. Passé ce délai, l'avis est réputé positif.¹²⁶

La décision de retrait de reconnaissance doit être formellement motivée.¹²⁷ Elle est communiquée par courrier recommandé à l'organe représentatif du culte concerné, au ministre de la Justice, ainsi qu'aux administrations communales ou provinciales concernées.¹²⁸

Section 3 *Les voies de recours*

L'arrêté du 30 septembre 2005 ne prévoit aucune voie de recours spécifique contre le retrait de la reconnaissance. Toute partie intéressée peut contester celle-ci devant le Conseil d'État.

CONCLUSION

L'objectivation des critères de reconnaissance des communautés culturelles avait été annoncée à grands cris par le monde politique flamand. Cette volonté n'était pas inspirée par le seul souci de mieux respecter le principe d'égalité et de permettre une meilleure gouvernance dans

¹²¹ P. DE POOTER, « Inburgeringsbeleid en bedienen van eredienssten. Een verlicht idee of een gallicaanse oprisping? », *NjW*, 2005, p. 693.

¹²² C.E., avis n° 38.491/3, p. 5.

¹²³ C.E., avis n° 38.491/3, p. 7; C.A., 7 février 2001, n° 10/2001.

¹²⁴ C.E., avis n° 38.491/3, p. 8.

¹²⁵ Arrêté du 30 septembre 2005, art. 7, §§ 2 et 3.

¹²⁶ Arrêté du 30 septembre 2005, art. 7, § 4.

¹²⁷ Arrêté du 30 septembre 2005, art. 7, § 1^{er}.

¹²⁸ Arrêté du 30 septembre 2005, art. 7, § 2.

un domaine très ancien et qui n'avait jamais fait l'objet d'un réexamen systématique. Elle était aussi – voire surtout – inspirée par le fait que, dans le paysage religieux flamand et belge contemporain, ce sont les communautés islamiques qui seraient les principales bénéficiaires des reconnaissances à venir. Dans un climat de méfiance à l'égard d'un culte certes reconnu légalement depuis plus de trente ans, mais faisant encore l'objet d'une grande méfiance dans l'opinion publique, cette dernière devait être rassurée. Les conditions exigées par le Gouvernement flamand visent à répondre à une préoccupation simple: éviter que des communautés cultuelles ne remplissant pas des critères minimaux d'intégration sociale bénéficient des deniers publics.

L'examen de l'arrêté du 30 septembre 2005 établissant les critères de reconnaissance des communautés ecclésiastiques et cultuelles de base des cultes reconnus montre les obstacles auxquels se heurte cette volonté. Pour éviter de violer l'article 21 de la Constitution, certaines conditions exigées pour bénéficier de la reconnaissance restent floues (la pertinence sociale, par exemple). D'autres ont une portée juridique douteuse (les déclarations écrites à joindre à la demande de reconnaissance) ou relèvent du truisme (le respect de la législation linguistique par les établissements publics chargés de la gestion du temporel des cultes). Mais certaines inconstitutionnalités n'ont malgré tout pu être évitées, même s'il l'origine de certaines d'entre elles (l'érection de la communauté cultuelle en personne de droit public soumise à un contrôle de tutelle) doit être recherchée dans le décret plutôt que dans l'arrêté lui-même. En outre, le fait que le culte

islamique figure comme hypothèse de travail privilégiée entraîne des inadéquations de l'arrêté aux spécificités d'autres cultes, comme le culte catholique. Celui-ci est pourtant encore celui qui compte le plus de fidèles dans la Flandre contemporaine, même si peu de nouvelles demandes de reconnaissance sont à attendre dans son cas.

Sur le plan technique, l'auteur de l'arrêté ne remportera aucun prix de rédaction juridique. Nombre de critères présentés comme des conditions de reconnaissance sont en réalité des motifs justifiant, le cas échéant, le retrait de celle-ci. Ils auraient mieux eu leur place dans les dispositions relatives au retrait de la reconnaissance que dans celles relatives à son octroi.

Plus fondamentalement, l'arrêté illustre une tension intrinsèque à tout le régime belge des cultes. D'un côté, l'interdiction faite à l'État de s'immiscer dans les affaires internes des communautés cultuelles. De l'autre, la crainte de voir des moyens publics bénéficier à des organisations se livrant à des activités contraires aux principes de base de l'ordre constitutionnel et social. Paradoxalement, c'est la tentative de surmonter le problème par l'élaboration d'un cadre juridique précis qui en montre l'ampleur. Sans objectivation des critères de reconnaissance, nul ne peut reprocher aux autorités publiques de se livrer à une mise sous condition de la reconnaissance des communautés cultuelles. Le problème se pose de manière plus évidente au moment où une solution lui est proposée qu'à l'époque où l'absence de critères formels laissait un pouvoir discrétionnaire aux autorités publiques. Comme souvent en Belgique, les problèmes ne surgissent qu'une fois qu'ils sont évoqués.